

УДК 342.922 (422)

ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Кириченко Юлія Миколаївна,
кандидат юридичних наук,
доцент, доцент кафедри правового
забезпечення господарської діяльності
факультету № 6 (Харківський
національний університет
внутрішніх справ, м. Харків, Україна)

У статті проаналізовано позиції науковців щодо визначення структури адміністративно-правового статусу органів державного управління. Увага приділяється тому, що в законодавстві сутнісна характеристика категорії «правовий статус» виявляється через нормативно закріплений і гарантований державою комплекс суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, передбачений для того чи іншого суб'єкта права. Підкреслюється, що структурними елементами адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування як складної юридично-теоретичної конструкції є: мета їх утворення та функціонування, завдання, функції, суб'єкти влади, повноваження, гарантії діяльності та юридичної відповідальності. Такі елементи структури адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування є достатніми та необхідними для характеристики його змістовної складової. Визначальною рисою названих елементів є урегульованість нормами адміністративного права, їх самостійність (кожний з них має своє власне призначення), відносна стабільність у часі, взаємозв'язок і взаємозалежність один від одного.

Під адміністративно-правовим статусом органів місцевого самоврядування будемо розуміти їх правове положення у системі місцевого управління справами місцевого значення, що визначається за допомогою закріплення у чинному адміністративному законодавстві мети їх створення, територіальних меж діяльності кожного окремого органу, їх взаємовідносин між собою, а також із членами територіальної громади, органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями та їхніми посадовими особами, завдань, функцій, предметів відання, повноважень, гарантії діяльності та відповідальності, що дозволяє їм бути повноцінним учасником адміністративно-правових відносин.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, адміністративно-правовий статус, структурні елементи, завдання, функції, повноваження, гарантії, юридична відповідальність.

THE CONCEPT AND STRUCTURE OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS

Kirichenko Yuliia Mykolaivna,
Candidate of Juridical Sciences, Associate
Professor, Senior Lecturer at the Department
of Legal Support for Economic Activity of
Faculty № 6 (Kharkiv National University
of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine)

The article analyzes the positions of scientists in determining the structure of the administrative and legal status of public administration bodies. The attention is drawn to the fact that in the lawmaking the essential characteristic of the category "legal status" is manifested through a normatively secured and guaranteed state of the complex of

subjective rights and legal obligations, provided for a particular subject of law. It is stressed that the structural elements of the administrative and legal status of local self-government bodies as a complex legal and theoretical construction are: the purpose of their formation and functioning, tasks, functions, subjects of authority, powers, guarantees of activity and legal responsibility. Such elements of the structure of the administrative and legal status of local self-government bodies are sufficient and necessary to characterize its content component. The decisive feature of these elements is the settlement of administrative law norms, their independence (each of them has its own purpose), relative stability over time, interconnection and interdependence of each other.

Under the administrative and legal status of local self-government bodies, it is proposed to understand their legal status in the system of local governance in matters of local importance, which is determined by means of consolidation in the current administrative legislation of the purpose of their creation, territorial boundaries of the activity of each separate body, their interrelations with each other, as well as with members the territorial community, state authorities, enterprises, institutions, organizations and their officials, tasks, functions, subjects I powers and guarantees of responsibility, which allows them to be a full member of the administrative and legal relations.

Key words: local self-government bodies, administrative-legal status, structural elements, tasks, functions, powers, guarantees, legal liability.

Постановка проблеми. З часу проголошення незалежності України проводиться посиленна робота щодо вдосконалення діяльності системи органів місцевого самоврядування. Про це свідчить безупинний нормотворчий процес парламенту та уряду щодо розроблення та впровадження напрямів та механізмів для формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади з метою створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території. Спостерігаючи нинішню активізацію реформаційних процесів шляхом прийняття широкого переліку нормативно-правових актів, які направлені на гармонізацію норм національного законодавства з міжнародним, зокрема щодо проведення політики децентралізації, вважаємо, що проблемні питання, пов'язані з особливостями адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування потребують глибшого вивчення та свого вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Безперечно, у різні часові періоди ученими-адміністративістами на сторінках наукових досліджень розглядалися питання визначення поняття адміністративно-правового статусу, його структурних елементів для окремих суб'єктів адміністративних правовідносин. Зокрема, плідна наукова робота у цьому напрямі була проведена такими науковцями, як: В.Б. Авер'яновим, Ю.П. Битяком, А.С. Васильєвим, Е.Ф. Демським, С.Д. Дубенком, Р.А. Калюжним, В.К. Колпаковим, В.В. Кравченком, С.В. Ківаловим, Т.А. Коломоєць, Н.Р. Нижник, Н.М. Оніщенко, П.М. Рабіновичем, В.М. Шаповалом, В.К. Шкарупою та багатьма іншими. Разом із тим, нинішнє нормативне закріплення адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування має свою специфіку й ще далеке від досконалості, тим самим потребує комплексного дослідження та доопрацювання.

Мета статті полягає у визначенні адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування та його структурних елементів.

Виклад основного матеріалу. Для того, щоб вирішити поставлене завдання у статті, у першу чергу, необхідно визначити зміст дефініції «адміністративно-право-

вий статус». У наукових колах спроби щодо формулювання, більш менш, загально-прийнятого тлумачення цьому терміну тривають до сих пір, спираючись на ту обставину, що інтерпретацій його визначення нараховується чимала кількість. Всебічний аналіз сутності цієї категорії вимагає для початку дослідження родової теоретико-методологічної дефініції – «правовий статус», яка отримало широкого розроблення у працях учених-правознавців саме у 70-80-х роках минулого століття. До цього часу вітчизняна юридична думка розглядала термін «правовий статус» лише щодо конкретної фізичної особи та отожднювала із правоздатністю. Аргументом на користь такої позиції виступало те, що названі категорії виникають і припиняються у суб'єкта права одночасно [1, с. 386]. Вкидається також в очі, що дослідники, використовуючи юридичну категорію «правовий статус», як такої, що визначає стандарти можливої та необхідної поведінки суб'єкта права [2], для її позначення застосовують такі синонімічні поняття, як саме: «правове положення», «правове становище», «правовий стан».

В.І. Новосолов роз'яснює, що поняття «правовий статус» і «правове становище» є синонімами, тому спроби використовувати ці терміни, які відрізняються за змістом та значенням, неприпустимі. Суб'єкт права може виступати в різних якостях, саме тому є необхідність у термінологічному зображенні цих особливостей [3, с. 23]. Ю.М. Тодика, вказує, що «ці поняття ідентичні, а спроби їх розмежування виглядають штучними. Статус – це і є положення, стан кого-небудь або чого-небудь. Етимологічно і по суті вони збігаються» [4, с. 151]. Не вбачає суттєвої різниці між «правовим статусом» і «правовим становищем» і провідний теоретик права М.І. Матузов на сторінках своєї фундаментальної праці «Правовая система и личность» (мовою оригіналу) [5, с. 52].

Водночас у законотворчості сутнісна характеристика категорії «правовий статус» виявляється через нормативно закріплений й гарантований державою комплекс суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, передбачений для того чи іншого суб'єкта права. Про факт того, що ця категорія упевнено увійшла у вітчизняну нормативно-правову базу свідчать навіть назви окремих законодавчих актів (Закони України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти», «Про правовий статус українських іноземців» тощо).

У наукових колах адміністративістів під адміністративно-правовим статусом розуміють: а) правове становище особистості в її відносинах із суб'єктами виконавчої влади, яке врегульоване нормами державного та адміністративного права [6, с. 50]; б) комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом права нормами адміністративного права, які реалізуються даною особою, як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними [7, с. 194]. Отже, завдяки адміністративно-правовому статусу визначаються межі діяльності суб'єкта права щодо інших фізичних чи юридичних осіб і держави, окреслюється його місце в системі суб'єктів адміністративного права.

Серед провідних фахівців з адміністративного права також немає порозуміння стосовно визначення структури адміністративно-правового статусу. Вона виокремлюється або досить вузько, або широко. Так, О.В. Петришин, окрім прав та обов'язків (повноважень) суб'єкта адміністративного права, до елементів його статусу зараховує юридичну відповідальність [8, с. 41]. Інші дослідники додають до цього переліку правообмеження та гарантії діяльності [9, с. 420], економічне забезпечення [10, с. 54].

А.А. Дьомін привертає на себе увагу своєю точкою зору, розглядаючи адміністративно-правовий статус через його складові частини як сукупності прав та обов'язків, що визначають юридичне становище особи або органу публічної адміністрації. На його думку, структуру адміністративно-правового статусу утворюють правоздатність, дієздатність, права, обов'язки, громадянство; по-друге, зміст статусу, який охоплює

відносини владного характеру та адміністративні правовідносини; по-третє, механізм регулювання статусу включає такі елементи, як принципи правового статусу, гарантії прав, способи їх захисту та реалізації, відповідальність [11, с. 11].

А.М. Подоляка пропонує такі структурні елементи адміністративно-правового статусу керівника як посадової особи органу виконавчої влади: права, обов'язки, особливості юридичної відповідальності, які обумовлюються специфікою повноважень керівника органу виконавчої влади, становищем посади керівника у системі управління [12, с. 10]. Зустрічається і науковий погляд на структурний зміст адміністративно-правового статусу державного службовця як поєднання його правосуб'єктності, обов'язків, прав, компетенції, юридичної відповідальності [13, с. 11].

Окремі дослідники з адміністративного права, пропонують певні елементи його структури поєднувати у такі блоки: 1) цільовий, який визначає норми про цілі, завдання і функції, принципи діяльності; 2) організаційно-структурний, який складається з правових приписів, що регламентують порядок утворення, реорганізацію, ліквідацію органу, його структуру, лінійну і функціональну підпорядкованість; 3) компетенцію як сукупність владних повноважень і підпорядкованості [14, с. 85]. Такий підхід знайшов схвальну оцінку серед значної кількості сучасних адміністративістів. Його застосування є прийнятним і відносно встановлення структури адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування.

Проаналізувавши значну кількість наукової літератури адміністративно-правового спрямування, маємо підстави констатувати, що у класичному вигляді склад адміністративно-правового статусу, що поєднує права, обов'язки та відповідальність, більше характерний для фізичних осіб як суб'єктів адміністративного права. Відносно до юридичних осіб, у тому числі й до органів місцевого самоврядування, їх адміністративно-правовий статус у переважній більшості випадків розкривається за допомогою таких елементів, як: функції, завдання, повноваження, гарантії діяльності та юридична відповідальність. Як справедливо з цього приводу зазначає В.Б. Авер'янов, адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування характеризується тим, що названі органи: по-перше, відділені від держави; по-друге, не входять до системи органів державної влади; по-третє, можуть наділятися делегованими державними повноваженнями; по-четверте, наділені державними контрольними повноваженнями; по-п'яте, приймають нормативні й інші акти управління у формі рішень [15, с. 103–114].

У статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» роз'яснено, що органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади й приймати від її імені рішення позначається законодавцем як представницький орган місцевого самоврядування [16]. Органами місцевого самоврядування, які відповідно до Конституції України та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, які визначені законом, є безпосередньо виконавчі органи рад [16]. Спираючись як на конституційні норми, так і базового закону про місцеве самоврядування, помічаємо, що районні й обласні ради виконавчих органів не мають, а створюють лише власний виконавчий апарат, структурні підрозділи якого представлені відділами та управліннями.

Характерно, що з прийняттям у 2014-2015 роках нових законодавчих актів («Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508-VII, «Про

добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року №157-VII, «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII) деяких змін зазнала і ст. 5 профільного закону. Так, на цей час систему місцевого самоврядування утворюють такі її елементи, як: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; староста; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [16]. Крім того, у ч. 2 ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», визначено, що у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні в місті ради, які утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, що одночасно є і головою її виконавчого комітету [16]. Відповідно до ст. 52 вищезазначеного закону, виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради може розглядати та розв'язувати всі питання, віднесені законом до відання виконавчих органів ради. Як бачимо, законодавець не визначає обов'язковим елементом системи місцевого самоврядування районні в місті ради, оскільки розв'язання питання про їх утворення або не утворення безпосередньо залежить від рішення територіальної громади міста з районним поділом чи міської ради. Те ж саме можна сказати й про утворення органів самоорганізації населення, яке залежить як від ініціативи самих жителів, так і від рішення на їх формування сільської, селищної, міської ради, районної в місті ради.

Отже, органами місцевого самоврядування є: а) сільські, селищні, міські ради, районні та обласні ради – представницькі органи місцевого самоврядування; б) виконавчі органи сільських, селищних, міських рад (виконавчі комітети, управління, відділи) – виконавчі органи місцевого самоврядування. Всі вони, являючись суб'єктами публічного управління, що наділені відповідними владними повноваженнями, які здійснюються відповідно до мети їх утворення та діяльності, а також завдань та функцій, органи місцевого самоврядування здійснюють діяльність у вигляді керівництва економікою, соціально-культурною та адміністративно-політичною галуззю на певній адміністративно-територіальній ділянці й несуть за неї юридичну відповідальність. Їх участь в адміністративно-правових відносинах обумовлена наявністю у них делегованих повноважень наданих органами державної влади, що виступають як основний юридичний засіб, за допомогою якого органи місцевого самоврядування здійснюють функції місцевого самоврядування. Невипадково В.Б. Авер'янов підкреслює, що адміністративна правосуб'єктність органів місцевого самоврядування, як передумова набуття ними адміністративно-правового статусу, виявляється при здійсненні ними функцій, які виконуються на підставі делегованих їм повноважень [7, с. 243].

Слід акцентувати увагу на тому, що відповідно до ч. 3 ст. 143 Конституції України окремі повноваження органів виконавчої влади надаються органам місцевого самоврядування, до складу яких входять сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, районні та обласні ради (ст. 140 Конституції) [17]. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад належать їхні виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи, які створюються цими радами [16]. Отже, делегованими повноваженнями мають наділятися як ради, так і їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи, які створюються цими радами.

Таким чином, як суб'єкти публічного управління, що наділені адміністративно-правовим статусом, органи місцевого самоврядування мають право: приймати рішення, які є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній

території юридичними особами, а також фізичними особами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній адміністративно-територіальній одиниці; видавати нормативно-правові акти, здійснювати дозвільно-реєстраційні, контрольні, правозабезпечувальні та організаційні повноваження; здійснювати інші юридично значущі дії, які на них покладені законотворцем, в інтересах та від імені відповідних територіальних громад.

Висновки. Таким чином, структурними елементами адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування як складної юридично-теоретичної конструкції є: мета їх утворення та функціонування, завдання, функції, предмети відання, повноваження, гарантії діяльності та юридичної відповідальності. На наш погляд, саме такі елементи структури адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування є достатніми та необхідними для характеристики його змістовної складової. Визначальною рисою названих елементів є врегульованість нормами адміністративного права, їх самостійність (кожний з них має своє власне призначення), відносна стабільність у часі, взаємозв'язок і взаємозалежність один від одного.

Під адміністративно-правовим статусом органів місцевого самоврядування будемо розуміти їх правове положення у системі місцевого управління справами місцевого значення, що визначається за допомогою закріплення у чинному адміністративному законодавстві мети їх створення, територіальних меж діяльності кожного окремого органу, їх взаємовідносин між собою, а також із членами територіальної громади, органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями та їхніми посадовими особами, завдань, функцій, предметів відання, повноважень, гарантій діяльності та відповідальності, що дозволяє їм бути повноцінним учасником адміністративно-правових відносин.

Список використаних джерел:

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підруч. Харків : Консум, 2001. 664 с.
2. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права. *Академічний курс* : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2006. URL: http://ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part2/402.htm (дата звернення: 03.11.2018).
3. Правовое положение граждан в государственном управлении : учебное пособие. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1976. 217 с.
4. Тодыка Ю.Н. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине. Киев : ІнЮре, 2004. 367 с.
5. Матузов Н.И. Правовая система и личность: науч. изд-е. Саратов : Изд-во Саратовского ун-та. 1987. 293 с.
6. Бахрах Д.Н. Система субъектов советского административного права. *Советское государство и право*. 1986. № 2. С. 23–27.
7. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. *Академічний курс* : у двох томах. Том 1 : Загальна частина: підручник / ред. колегія: Авер'янов В.Б. (голова) та ін. Київ : Юрид. думка, 2007. 592 с.
8. Петришин О.В. Статус службової особи : природа, структура, спеціалізація. Київ : УНКВО, 1990. 76 с.
9. Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. Москва : Изд. НОРМА, 2001. 304 с.
10. Государственная служба : теория и организация : курс лекцій / под общ. ред. Е.В. Охотского, В.Г. Игнатова. Ростов-на-Дону : Феникс, 1998. 634 с.
11. Демин А.А. Субъекты административного права Российской Федерации : учебное пособие. Москва : Книгодел, 2010. 272 с.

12. Подоляка А.М. Адміністративно-правовий статус Державної автомобільної інспекції МВС України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» ; Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2004. 19 с.

13. Авторгов А.М. Адміністративно-правовий статус державного виконавця : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» ; Київський нац. ун-т внутр. справ 12.00.07. Київ, 2008. 17 с.

14. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник. Москва: БЕК, 1996. 368 с.

15. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.

16. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 03.11.2018).

17. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 03.11.2018).